

VU Research Portal

Politietaken geen exclusief bezit openbaar bestuur

van Steden, R.

published in

Openbaar bestuur
2002

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Steden, R. (2002). Politietaken geen exclusief bezit openbaar bestuur. *Openbaar bestuur*, 12(9), 12-15.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Politietaken geen exclusief bezit van het openbaar bestuur

Ronald van Steden

De particuliere beveiliging van allerlei objecten of gebieden, met name in de publieke ruimte zoals straten, bedrijfsterreinen en woonwijken, is omstreden. De Tweede Kamer is van mening dat slechts de politie voor orde en veiligheid in het publieke domein verantwoordelijk behoort te zijn. Particuliere bedrijven zouden hun werk tot (semi-)private terreinen zoals bedrijfscomplexen of stadions moeten beperken. Maar is deze stelling niet achterhaald? Zijn debatten over het al dan niet toelaten van private beveiligers in openbare ruimten geen achterhoedegevechten? Sinds mensenheugenis spelen burgers een belangrijke rol in het beveiligen van hun eigen omgeving en beveiligingsbedrijven zijn niet meer uit onze samenleving weg te denken.

Veiligheid is letterlijk van levensbelang. Bescherming van rust en orde behoren tot het takenpakket van allerlei hulpverleningsorganisaties. De politie neemt hierbij een bijzondere plaats in vanwege haar bevoegdheid tot legitiem gebruik van geweld als laatste mogelijkheid tot ordehandhaving. Samen met de krijgsmacht schragen politiediensten het staatsgezag.

In het licht van deze overweging is het misschien vreemd dat het bedrijfsleven klassieke politietaken verricht. Alhoewel het recht op legitiem gebruik van geweld staatsmonopolie blijft, zullen veel mensen er aan moeten wennen dat 'het handhaven van gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid' (samengevat onder 'de politiefunctie') door particulieren wordt aangeboden.¹ Dit is begrijpelijk. Mensen zijn vertrouwd met het idee dat politiewerk des overheids is.

Toch is deze visie op de politie beperkt. De geschiedenis leert ons dat zaken van algemeen belang, zoals veiligheidshandhaving, niet noodzakelijkerwijs exclusieve inmenging van een overheid behoeven. Gespecialiseerde, publieke politieorganisaties bestaan slechts sinds een kleine tweehonderd jaar. Private beveiliging is daarentegen van alle tijden. Zo bezien blijkt de huidige opmars van een zogeheten 'private veiligheidsindustrie' lang niet zo verassend als het in eerste instantie lijkt. In zekere zin kan dit proces in onze tijd als een 'wedergeboorte' van private ordehandhaving worden gezien, zij het dat er tegenwoordig een omvangrijke, commerciële markt is ontstaan.²

Politieke theorie

Vanuit historisch, politiek-theoretisch perspectief is ons hedendaagse denken over veiligheidshandhaving onlosmakelijk met de staat verbonden. De moderne westerse politieke theorie wortelt immers in geschriften van klassieke auteurs die zich bij uitstek bezighouden met de wenselijkheid van repressief gezag om chaos en geweld te beteugelen. Macht, oorlog en veiligheid vormen een rood spoor in het denken van *founding fathers* als NICCOLO MACHIAVELLI (1469-1527) en THOMAS HOBBS (1588-1679).

Machiavelli adviseert monarchen politiek te bedrijven desnoods met gebruik van geweld ter bescherming van henzelf en hun onderdanen.³ Dit thema van bescherming houdt ook Hobbes bezig. Zijn filosofie richt zich nadrukkelijk op de zorg van mensen om hun eigen leven veilig te stellen. Hiertoe ontwerpt de zeventiende eeuwse denker het model van een strenge staat als antwoord op wat hij een 'oorlog van allen tegen allen' noemt. Tegen de achtergrond van de Engelse Burgeroorlog doorziet Hobbes het wrede lot van mensen in een (hypothetische) situatie buiten enige politieke orde. Anarchisme en geweld zijn er aan de orde van de dag. Deze 'natuurtoestand' biedt daarom in geen enkel opzicht ruimte voor arbeid, kunst of taal en het leven is er eenzaam, armoedig, afstotend en beestachtig kort.

Als rationele oplossing stelt Hobbes een Leviathan, een heerser, voor waaraan mensen zich via een collectieve overeenkomst, een 'sociaal contract', vrijwillig zullen onderwerpen. In deze monarch 'berust het wezen van de staat, die kan worden gedefinieerd als: één enkele persoon, zodanig dat een grote menigte mensen zich ieder afzonderlijk, door onderlinge verdragen met elkaar, tot auteur van zijn handelingen heeft gemaakt, teneinde hem in staat te stellen de kracht en de middelen van hen allen te gebruiken op de wijze die hij het meest bevorderlijk acht voor hun vrede en hun gezamenlijke veiligheid'.⁴ Met deze definitie ontluikt het idee van de legitimatie van een moderne, liberale soevereine staat die velen tegenwoordig als vanzelfsprekend ervaren.

Staatsvorming en politie

Met de ideeën van Machiavelli en Hobbes is het einde van staatsvormingsprocessen nog geen feit. Zo nu en dan schudt Europa nog op haar grondvesten als allerlei kleine zelfstandige politieke eenheden van vorsten, graven, bisdommen en andere grootgrondbezitters in grote verbanden worden opgenomen. Dit resulteert na de Franse Revolutie (1789) in een beslissende overgang naar moderne, gecentraliseerde staten en bureaucratieën zoals we die nu kennen. De Bataafse Republiek (1795) legt het fundament voor het Koninkrijk der Nederlanden (1814) en ook elders klonteren gefragmenteerde gebieden samen tot zelfstandige staten als Frankrijk, Groot-Britannië en Duistland.

De naam van MAX WEBER (1864-1920) is onlosmakelijk met de analyse van deze historische ontwikkeling verbonden. Op de drempel van de twintigste eeuw ontvouwt de Duitse socioloog zijn theorieën over macht, gezag en het wezen der staten. Hij ziet staten als politieke instellingen die met succes het monopolie van fysieke legitieme dwang kunnen uitvoeren ter handhaving van geldende regels. Hiertoe zijn hiërarchisch vormgegeven bureaucratieën ingericht die door dreiging met en gebruik van repressieve middelen orde en veiligheid kunnen afdwingen.⁵

Politiediensten vormen een belangrijk onderdeel in dit denken over rationeel-legaal gezag. Werd de 'politie', of in vervlogen Nederlands 'policie' (vergelijk het met het Engelse woord *policy*), voorheen breed opgevat in termen van 'beleid' en 'bestuur', gaandeweg evalueert de betekenis van dit begrip tot een organisatie met een specifieke (repressieve) taakomschrijving.⁶ Het jaar 1829 is in dit verband een belangrijk ijkpunt, omdat sir ROBERT PEEL dan zijn 'Metropolitan Police Act' tot Engelse wetgeving weet te verheffen.⁷ Vanaf dit moment heeft Londen als eerste Europese stad de beschikking over een centraal georganiseerde, professionele en betaalde politie.

Een belangrijke conclusie is dus dat het tegenwoordig algemeen aanvaarde idee van staatspolitie slechts een krappe twee eeuwen oud is.

Vrijwillige burgerwachten

Nu zou het een misvatting zijn om te concluderen dat er vóór de bekrachtiging van Peel's wetsartikel geen 'politie-achtige' diensten hebben bestaan. Het Nederlandse politiestelsel komt juist voort uit een geheel van ordetroepen als stedelijke schutterijen en vrijwillige burgers.⁸ Bekend zijn de nachtwachten die 's avonds en 's nachts vrede en veiligheid handhaafden. Deze private ordediensten bestonden over het algemeen uit arme lui die voor een borrel, turf of geld hun ronde liepen. REMBRANDT VAN RIJN heeft hen op zijn wereldberoemde *Nachtwacht* (1642) - minder goed bekend onder de officiële naam *Het corporaalschap van kapitein Frans Banning Cocq en luitenant Willem van Ruytenburch* - aan het schilderslinnen toevertrouwd.

De hierboven beschreven praktijk van door burgers georganiseerde beveiliging is ook na de geboorte van moderne staten en hun bureaucratieën niet meer van het maatschappelijk toneel verdwenen. In het Chicago van 1843 richt de beroemde Schots-Amerikaanse ondernemer ALLAN PINKERTON als eerste een commercieel detectivebureau op en gaat hij tevens de spoorwegen bewaken.⁹ Zijn eenmanszaakje groeit uit tot een multinationale beveiligingsonderneming. Pinkerton is tegenwoordig onderdeel van de Securitas Group, 's werelds marktleider in private veiligheidszorg met meer dan 210.000 employees in dienst.

'Private veiligheidsindustrie'

Binnen Nederland opent VNV-Beveiliging als eerste commerciële particuliere beveiliging (1902) de deuren, spoedig gevolgd door een aantal andere. In de begintijd zijn het vooral nachtveiligheidsdiensten die synchroon aan de politie hun werkzaamheden vervullen. Later ontstaan er controlediensten die niet alleen bewaken, maar ook inspecties uitvoeren ter voorkoming van onder meer brand. Ook vormen zich bedrijfsbeveiligingsdiensten die ondernemingen intern tegen schade en verlies moeten beschermen. Een voorbeeld is de particuliere mijnpolitie in Zuid-Limburg. Deze organisatie handhaaft tussen 1905 en 1996 de bedrijfseconomische orde en doet tevens onderzoek naar de achtergrond van (nieuwe) medewerkers.

Tijdens het Interbellum maakt de private beveiliging een roerige periode door. Er ontstaan milities van vooral fascistisch georiënteerde bewegingen die zo nu en dan tot hevige straatgevechten aanleiding geven. Deze ordeverstoringen zijn voor de Tweede Kamer reden particuliere beveiligingsorganisaties onder de Wet op de Weerkorpsen (1936) te brengen. De Tweede Wereldoorlog brengt deze situatie verder terug als particuliere beveiligers hun werk nog maar ternauwernood kunnen blijven uitvoeren.¹⁰

De tijd na afloop van de oorlog kenmerkt zich daarentegen door een enorme opbloei van wat tegenwoordig de 'private veiligheidsindustrie' wordt genoemd. Een caleidoscoop aan bedrijven en bedrijfjes gaat zich specialiseren in het uitvoeren van basispolitietaken zoals objectbewaking en surveillance. Daarnaast ontstaat er een snel groeiend aanbod van firma's die alarmcentrales

beheren, geld en waardevolle goederen transporteren, recherchetaken uitvoeren, enzovoort. Sinds een jaar of vijftien is er in Nederland (en ook elders in Europa) zelfs sprake van een ware hausse in private veiligheidswerkzaamheden. Er ontstaat een omvangrijk complex van firma's die producten en diensten leveren in het domein van beveiliging en opsporing.

Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat de particuliere beveiligingsindustrie in Nederland haar marktaandeel tussen begin jaren tachtig en vandaag de dag spectaculair ziet stijgen. Het aantal firma's neemt snel toe, omzetten zijn verdrievoudigd en het personeelsbestand laat een ruime verdubbeling zien. Onderzoekers stellen dat uitgaande van een jaarlijkse geschatte groei van de private veiligheidszorg van zeven procent bij gelijkblijvende politiesterkte, het aantal beveiligers binnen zeven jaar gelijk zal zijn aan het aantal politieagenten (tabel 1).

Jaar	Totaal publiek (A)	per 100.000 inwoners	Totaal privaat (B)	per 100.000 inwoners	Ratio B/A
1980	26.902	191	10.200	72	0.38
1985	29.902	208	11.500	80	0.38
1990	38.142	256	16.700	112	0.44
1995	39.216	254	20.215	131	0.52
1998	40.400	258	25.800	165	0.64

Tabel 1: Politie en private beveiliging¹¹

Bij deze stellingen kunnen twee relativerende kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste gaat het om een prognose. Het is helemaal niet zeker of de snelle uitbreiding van de private veiligheidsindustrie zal doorzetten en of de politiesterkte constant blijft.

Ten tweede kunnen beveiligers en politiemensen niet geheel aan elkaar gelijk worden gesteld. De private en publieke sector hebben geen eenduidige doelstellingen. Beveiligingsbedrijven richten zich op winst en zijn in dienst van betalende opdrachtgevers, terwijl de politie een onderdeel van het overheidsapparaat is. Desalniettemin nemen particuliere bedrijven steeds meer basale politietaken over. Een toenemend deel van de binnenlandse veiligheidszorg komt in handen van de private sector.

Zorgen Tweede Kamer

De Tweede Kamer maakt zich ernstig zorgen over de snelle uitbreiding van het aantal particuliere beveiligingsbedrijven in ons land. Inmiddels is de oude Wet op de Weerkorpsen vervangen door de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (1997) maar de werkzaamheden van beveiligers vormen nog steeds een punt van discussie.¹²

Vooraf het optreden van surveillerende werknemers in publieke ruimten is sommigen een doorn in het oog. Naar aanleiding van samenwerkingsverbanden tussen beveiligingsbedrijven en gemeenten (onder meer te Rotterdam-Charlois om te bewaken en Enkhuizen om te beveiligen) wordt in een motie-Van Heemst gesteld dat 'het onderscheid tussen particuliere en publieke veiligheidszorg dreigt te vervagen en dat de overheid verantwoordelijk is voor toezicht in het

publieke domein'.¹³ Private beveiliging in zogenaamde 'semi-private' omgevingen als bioscopen, winkelcentra en voetbalstadions wordt overigens als minder verontrustend ervaren, omdat in dit model de verantwoordelijkheid voor veiligheid primair bij particulieren ligt.

Toch blijkt de praktijk weerbarstiger dan politieke standpunten. Media berichten over burgers in Wassenaar, Laren en Huizen die beveiligers inhuren om hun buurten en straten te bewaken. Particuliere beveiligers stellen dat zij niet in het publieke domein surveilleren, zij lopen of rijden slechts van 'woning naar woning' of van 'bedrijf naar bedrijf': een keten van private opdrachten, waarbij ze onderweg niets anders doen dan waartoe normale burgers bevoegd zijn.¹⁴ Bovendien vermeldt het *Integrale Veiligheidsprogramma 2000* dat gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen op piekmomenten particuliere beveiligingsorganisaties in te zetten voor het houden van toezicht in het publieke domein.¹⁵

Deze benadering sluit naadloos aan bij het moderne idee van *community policing*, dat naast de politie ook burgers een belangrijke rol geeft in het veiliger en leefbaarder maken van de woonomgeving. Typerend is de grote bewondering voor surveillerende Marokkaanse buurtvaders in Amsterdam-Overtoomse Veld en de vrijwillige nachtpreventie van de Haagse Schilderswijk.¹⁶ Vreemd genoeg wordt de discussie moeilijk als burgers en bedrijven voor deze veiligheidszorg aan derden betalen. Dat kan plotseling niet door de beugel. Een enigszins schizofrene benadering: het is prima dat particulieren zelf voor orde en rust zorgen, mits ze dit maar niet aan commerciële uitvoerenden uitbesteden.¹⁷

Civil society

Het is een mythe te denken dat politietaken exclusief bezit van het openbaar bestuur zijn. Private organisaties kunnen uitstekend worden ingezet om publieke taken te vervullen, waaraan de lange tradities van particuliere initiatieven ten behoeve van de veiligheidshandhaving niet vreemd zijn.

Individuele burgers en bedrijven kunnen dus een belangrijke rol spelen in de handhaving van hun eigen veiligheid. Binnen een *civil society* is het heel gewoon dat burgers en organisaties zaken van algemeen belang behartigen. De moderne staat heeft geen absolute en exclusieve zeggenschap over het samen-leven van zijn ingezetenen, maar schept randvoorwaarden waarbinnen gemeenschappen zich ontplooiën.

Enige mate van zelfredzaamheid in de beveiliging van de eigen leefomgeving is hiermee niet in tegenspraak, zolang het statelijk geweldsmonopolie (Hobbes en Weber) gehandhaafd blijft. Een politiemacht draagt als het ware een staat, vormt (samen met het leger) het fundament. Gebruik makend van fysieke dwang als laatste mogelijkheid kunnen dienders beleid afdwingen. Zonder 'sterke arm' is de staat machteloos. De private veiligheidsindustrie heeft hierbij een onmiskenbare functie als toezichthouder. Politie mensen kunnen niet overal aanwezig zijn. Zelfs de overheid laat haar eigen ministeries en andere gebouwen door particuliere beveiligers bewaken.

Tot besluit

Burgers hebben zelf de mogelijkheid om toezicht te houden, onruststokers aan te spreken, buurtbewoners een gevoel van veiligheid te geven, kortom, basispolitietaken te vervullen. Vanuit

dit idee zijn commerciële initiatieven ontstaan met als doel het beveiligen van publieke en (semi-)private domeinen. Politiewerk wordt geprivatiseerd in de zin dat de private sector een steeds groter aandeel in de zorg voor veiligheid op zich neemt.

Deze uitbreiding van particuliere veiligheidszorg is een proces dat intrigeert, maar het is ook een proces dat irriteert, dat bij burgers, politici en ambtenaren kritische vragen oproept over de wenselijkheid van een commerciële beveiliging. Toch biedt de Nederlandse wetgeving veel ruimte voor particuliere initiatieven op het gebied van de veiligheidszorg, zodat de markt zich in de toekomst zonder twijfel verder zal ontwikkelen.

Drs. R. (Ronald) van Steden is werkzaam bij de afdeling Bestuurs- en Communicatiewetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

De auteur bedankt drs. Karin Lasthuizen, onderzoekster politie- en veiligheidsstudies, en prof. dr. Hans van den Heuvel, hoogleraar beleidswetenschap aan de VU, voor hun commentaar.

Samenvatting

Het beveiligingswerk van particuliere bedrijven binnen met name publieke domeinen zoals straten en wegen vormt nog steeds een punt van discussie. Dit werk zou primair en exclusief aan de overheid toebehoren. Vanuit een historisch perspectief blijkt deze stelling minder vanzelfsprekend dan veel mensen veronderstellen. Particuliere beveiliging is van alle tijden, terwijl publieke politiediensten pas een krappe tweehonderd jaar bestaan. In een moderne *civil society* is het bovendien heel vanzelfsprekend dat burgers en bedrijven publieke belangen behartigen. Een staat heeft geen absolute, uitsluitende zeggenschap over haar burgers. Individuele initiatieven op het gebied van veiligheidshandhaving zijn daarom goed mogelijk op voorwaarde dat het legitiem gebruik van geweld een staatsmonopolie blijft.

Noten

¹ L.W.J.C. Huberts, *Blinde vlekken in de politiepraktijk en politiewetenschap*, Arnhem: Gouda Quint 1998.

² L. Johnston, *The rebirth of private policing*, Londen: Routledge 1992.

³ N. Machiavelli, *De heerser*, Amsterdam: Athenaeum - Polak & Van Gennep 1998. Onder redactie van F. van Dooren.

⁴ T. Hobbes, *Leviathan, of de samenstelling, vorm en macht van een kerkelijke en wereldlijke staat*, Meppel/Amsterdam: Boom 1997. Onder redactie van W.E. Krul & B.A.G.M. Tromp.

⁵ M. Weber, *Gezag en bureaucratie*, Rotterdam: Universitaire Pers 1972. Onder redactie van A. van Braam.

⁶ A.B. Hoogenboom, *Het politiecomplex; over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

-
- ⁷ R. Sheehan & G.W. Cordner, *Police administration; a systems-behavioral approach with case studies*, Cincinnati: Anderson 1995.
- ⁸ D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest & J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.
- ⁹ K.M. Hess en H.M. Wroblewski, *Introduction to private security*, St. Paul: West Publishing Company 1996.
- ¹⁰ Jubileummagazine 'VPB 60 jaar', in samenwerking met het vaktijdschrift *Beveiliging* 28 mei 1999.
- ¹¹ F. van Dijk & J. de Waard, Rapport 'Publieke en private veiligheidszorg: nationale en internationale trends', Ministerie van Justitie, Directie Strategie en Planning, oktober 2000.
- ¹² De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Stb.1997, 500) is op 1 april 1999 in werking getreden.
- ¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 345, nr. 35.
- ¹⁴ J. van der Kris, 'Wakers van de straat: particuliere beveiliging veroverd publiek domein', *NRC Handelsblad* 26 augustus 2000.
- ¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 'Integrale Veiligheidsrapportage 2000; over aspecten van veiligheid 1998/1999'.
- ¹⁶ F. Kruyer, 'Surveillerende buurtvaders', *Algemeen politieblad* 2001-3, p.4-6; Anonieme verslaggever, 'Nachtwachten crossen dieven in de fuik', *Volkskrant* 31 oktober 2001.
- ¹⁷ L.W.J.C. Huberts, 'Tussen feit en fictie', *Tijdschrift voor de politie* 2001-4, p. 4-6.